

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008, da Deputada Nice Lobão, que *dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências*, apensados: o Projeto de Lei do Senado nº 344, de 2008, do Senador Marconi Perillo, que *institui reserva de vagas nos cursos de graduação das instituições públicas de educação superior, pelo período de doze anos, para estudantes oriundos do ensino fundamental e médio públicos*; e o Projeto de Lei do Senado nº 479, de 2008, do Senador Alvaro Dias, que *reserva 20% das vagas dos vestibulares para os cursos de graduação das universidades públicas federais e estaduais para estudantes oriundos de família com renda per capita familiar de até um salário mínimo e meio*.

RELATORA: Senadora ANA RITA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180, de 2008, de iniciativa da Deputada Nice Lobão, “dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências”. Nesse sentido a proposição estabelece, em seu art. 1º, que as instituições federais de educação superior, assim como as vinculadas ao Ministério da Educação reservarão em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, no mínimo cinquenta por cento de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Sendo que deste total, metade das vagas deverá ser reservada para estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a um salário mínimo e meio, *per capita*.

Já no art. 3º, *caput*, o projeto de lei estabelece que em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados negros, pardos e indígenas, no mínimo à proporção de negros, pardos e indígenas da população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). E o parágrafo único preceitua que no caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no *caput*, as remanescentes serão completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Os arts. 4º e 5º ampliam estas mesmas disposições dos artigos 1º e 3º supracitados para o ingresso em instituições federais de ensino técnico em nível médio.

O art. 7º estabelece que o Poder Executivo promoverá, no prazo de dez anos, a contar da publicação da lei almejada, a revisão do programa de acesso nas instituições de educação superior.

Por fim, o art. 8º estipula que as instituições de que trata o art. 1º deverão implementar, no mínimo, vinte e cinco por cento da reserva de vagas prevista, a cada ano, tendo o prazo de quatro anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto naquele artigo. O art. 9º traz a cláusula de vigência a partir da publicação.

Já o Projeto de Lei do Senado nº 344, de 2008, de iniciativa do Senador Marconi Perillo, estabelece que as instituições públicas de educação superior, durante doze anos, reservarão vagas nos cursos de graduação para os estudantes que tenham cursado os quatro últimos anos do ensino fundamental e todo o ensino médio em escolas públicas estaduais ou municipais. O parágrafo único do art. 1º consigna que o percentual das vagas será de cinquenta por cento nos quatro primeiros anos, de quarenta por cento nos quatro anos seguintes e de trinta por cento nos últimos quatro anos.

Além disso, o art. 2º estatui que em cada concurso seletivo os estudantes que preencherem os requisitos para participar da reserva de vagas a que se refere o art. 1º concorrerão entre si, incumbindo a cada instituição estabelecer desempenho mínimo para todos os candidatos, correspondente aos conhecimentos do currículo do ensino médio indispensáveis para o acompanhamento do curso pretendido.

Por fim, o art. 3º fixa a vigência da lei que se quer aprovar com a respectiva publicação e determina a sua aplicação a partir de 1º de janeiro do ano subsequente.

Cabe, ainda, fazer referência à terceira e última das proposições ora relatadas, o Projeto de Lei do Senado nº 479, de 2008, de iniciativa do Senador Alvaro Dias, que reserva vinte por cento das vagas dos vestibulares para os cursos de graduação das universidades públicas federais e estaduais para estudantes oriundos de famílias com renda *per capita* familiar de até um salário mínimo e meio, inadmitido qualquer privilégio ou discriminação relativo a cor, gênero, credo religioso ou posição política.

Distribuído o PLC nº 180, de 2008, a esta Comissão, a Senadora Serys Slhessarenko foi designada relatora, tendo apresentado voto pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição e, no mérito, pela sua aprovação.

Porém, antes da apreciação do relatório foi apresentado o Requerimento nº 40, de 2008, da iniciativa da própria Senadora Serys e dos Senadores Cristovam Buarque, Demóstenes Torres e Paulo Paim, para que fosse realizada audiência pública sobre a matéria objeto da proposição. No dia 18 de dezembro de 2008 foi realizada a primeira audiência pública. Posteriormente, foi apresentado o Requerimento nº 2, de 2009, da iniciativa dos Senadores Francisco Dornelles e Tasso Jereissati, com termo aditivo da Senadora Ideli Salvatti e do Senador Cristovam Buarque, para realização de uma segunda audiência pública, que foi concretizada no dia 18 de março de 2009.

Em 1º de abril de 2009 foi realizada a terceira audiência pública, tendo sido também aprovado o Requerimento nº 275, de 2009, para a tramitação em conjunto do PLC nº 180, de 2008, com o Projeto de Lei do Senado nº 344, de 2008.

Posteriormente foram também aprovados os Requerimentos nºs 389, 405 e 406, todos de 2009, que resultaram na apensação do PLS nº 479, de 2008, e do PLS nº 215, de 2003, ao PLC nº 180, de 2008 e, mais adiante, foi aprovado o Requerimento nº 125, de 2010, que resultou igualmente na apensação do PLC nº 129, de 2009.

Embora a Senadora Serys Slhessarenko tenha se empenhado em dar prosseguimento à matéria, infelizmente as proposições de que tratamos não puderam ser apreciadas na legislatura passada.

Com o fim da 53ª Legislatura, nos termos regimentais foi arquivado o PLS nº 215, de 2003, que determina a reserva, mediante processo seletivo, de trinta por cento das vagas em universidades públicas para alunos carentes, assim considerados aqueles com renda familiar inferior a cinco salários mínimos.

Por outro lado, designada relatora da matéria nesta nova Legislatura optamos por requerer o desapensamento do PLC nº 129, de 2009, que pretende estabelecer reserva de dez por cento de vagas para pessoas com deficiência, nas instituições públicas de ensino médio e superior, para que essa proposição tenha tramitação autônoma, desapensamento que foi acolhido pela Mesa.

É o Relatório.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão opinar sobre as proposições em exame, nos termos regimentais, cabendo, posteriormente, à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte analisar a matéria.

No que diz respeito à constitucionalidade, cabe consignar que os três Projetos de Lei em pauta tratam de matéria relativa a acesso à educação, sobre a qual a União detém expressa competência para legislar.

Com efeito, o art. 23, V, do Estatuto Magno, estabelece a competência comum da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para proporcionar os meios de acesso à educação e o art. 24, IX, preceitua a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre educação.

Por outro lado, no que se refere às políticas de ação afirmativa, que todas as proposições em tela pretendem adotar, cabe recordar que a Constituição Federal estabelece como um dos objetivos da República

Federativa do Brasil erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da CF).

E quanto às ações afirmativas, devemos recordar lição da Ministra do Supremo Tribunal Federal, Carmem Lúcia, que registra que os verbos utilizados pelo legislador constituinte para definir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil são verbos que evocam ação: construir, erradicar, reduzir, promover (Cf. Ação Afirmativa – O conteúdo democrático do Princípio da Igualdade Jurídica, Revista Trimestral de Direito Público, 15/1996, 92).

Em seu último relatório, apresentado em abril de 2009, a ex-Senadora Serys Slhessarenko nos lembra das palavras do grande jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, que no “Princípio da isonomia: desequiparações proibidas e desequiparações permitidas” demonstra como o tratamento diferenciado garante a igualdade constitucional:

Em verdade, o que se tem de indagar para concluir se uma norma desatende a igualdade ou se convive bem com ela é o seguinte: se o tratamento diverso outorgado a uns for ‘inquestionável’, por existir uma ‘correlação lógica’ entre o ‘fator de discrimen’ tomado em conta e o regramento que se lhe deu, a norma ou a conduta são compatíveis com o princípio da igualdade, se, pelo contrário, inexistir esta relação de congruência lógica ou – o que ainda seria mais flagrante – se nem ao menos houvesse um fator de discrimen identificável, a norma ou a conduta serão incompatíveis com o princípio da igualdade.[...] sempre que a correlação lógica entre o fator de discrimen e o correspondente tratamento encartar-se na mesma linha de valores reconhecidos pela Constituição, a disparidade professada pela norma exibir-se-á como esplendorosamente ajustada ao preceito isonômico. Será fácil, pois, reconhecer-lhe a presença em lei que, *exempli gratia*, isente do pagamento de imposto de importação automóvel hidramático para uso de paraplégico.¹

Ora, nossa constituição respalda a adoção de medidas afirmativas como forma de romper com desigualdades solidificadas em nossa sociedade e que só poderão ser superadas com a atuação do Estado. A própria Constituição possui em seu texto exemplos, como a reserva de vagas em concursos públicos para pessoas com deficiência, insculpida no texto constitucional no inciso VIII do art. 37.

¹ MELLO. Celso Antônio Bandeira de. **Princípio da isonomia: desequiparações proibidas e desequiparações permitidas** In: Revista Trimestral de Direito Público. n° 1. 1993. p. 81-2.

Por tudo isso, que a necessidade de adoção de ações afirmativas para que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil sejam alcançados devem ser adotados comportamentos ativos, como as ações afirmativas. E é isso que os Projetos de lei que estamos aqui examinando propõem.

A Lei Maior, portanto, confere amplo respaldo às presentes proposições. Ademais, o art. 48, *caput*, prevê a competência do Congresso Nacional para legislar sobre todas as matérias da competência da União.

Assim, quanto à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, somos da opinião de que não há óbices à livre tramitação dos projetos de lei em pauta.

No que se refere ao mérito, embora deva ser mais especificamente examinado na Comissão de Educação, Cultura e Esporte, devemos ponderar que com muito acerto os autores de propostas de ações afirmativas mostram-se sensibilizados com significativa parcela da população brasileira, que desde os primórdios do Brasil colonial foi sempre posta em situação de iniquidade.

Referimo-nos às desigualdades sociais que têm origem na relação de forças de dominação e de exploração que acarretou a formação de um juízo de superioridade de um grupo social sobre outro e que gerou, desastrosamente, privilégios para uns e exclusão para outros que, por serem mais vulneráveis, não conseguiram se igualar àqueles, a exemplo dos negros, pardos e indígenas.

Nem mesmo a educação, alçada à dignidade constitucional desde 1824 com nossa primeira Carta, e que se afirma como direito público subjetivo, consoante o que dispõe o § 1º do art. 208 da Constituição de 5 de outubro de 1988, tem seu acesso franqueado ao conjunto da população brasileira.

Em face à brilhante justificativa apresentada pela ex-Senadora Serys Slhessarenko e, como homenagem ao seu intenso trabalho na relatoria da matéria quero aqui resgatar trechos que considero importantes para melhor esclarecimento da relevância da matéria:

A questão que demarca campos no debate em torno dessas proposições é a que diz respeito à licitude ou não da desequiparação, para fins de promoção,

com base em elementos étnico-raciais. É bom lembrar que esse critério é secundário, em face daquilo que é o principal no *discrimen positivo*: a reserva de vagas para egressos de escola pública. Neste ponto, cremos não haver divergências.

Entendemos ser necessário promover o acesso às instituições federais de ensino pelo fortalecimento da escola pública, por excelência espaço democrático da cidadania e de oferta de oportunidades aos amplos extratos de excluídos de formação e, em consequência, de ascensão social.

Todos os quatro projetos em análise assumem que é necessária uma cota para egressos da escola pública, demonstrando que há uma concordância da sociedade nesse ponto. Segundo dados do Censo Escolar realizado pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), embora o número médio de estudantes do nível médio matriculados em escolas públicas corresponda a 85% do total do segmento nos últimos anos, menos de 25% dos alunos das instituições de ensino superior federais são oriundos dos sistemas públicos de ensino.

É notório que o destino da maioria dos egressos do ensino público são as instituições de ensino superior privadas, e daí, a necessidade de se criar programas de auxílio financeiro aos mais carentes. Surgiram para o atendimento dessa clientela o Crédito educativo (CREDOC), hoje substituído pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), e o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

O aspecto primordial do PLC nº 180, de 2008, e demais projetos, é corrigir essa distorção, enquanto os avanços na educação básica pública feitas nos últimos anos possam se refletir na melhora da qualidade de nossa escola pública, equiparando-a, pelo menos, às escolas privadas.

No que concerne às questões étnico-raciais, entendemos que o projeto deve ser aprovado tal como veio da Câmara dos Deputados.

Escoramos esse entendimento na firme convicção de que o Brasil precisa dar oportunidades de acesso ao ensino profissionalizante e ao ensino superior público a todas as camadas e seguimentos sociais, em especial, aos mais excluídos. E todos sabemos que os negros e os índios estão no topo das listas de exclusão.

Desse modo, cabe-nos saudar os três projetos que ora analisamos, cujos autores concordam que é necessário fixar cotas para estudantes em situação de desvantagem. A propósito, cumpre recordar que todo o período pós-abolição da escravidão foi marcado pela ausência de políticas públicas destinadas à integração dos ex-escravos e seus descendentes.

Mesmo com a adoção de legislação punitiva ao crime de racismo, não observamos redução da assimetria entre brancos e negros. De acordo com dados, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)², os brasileiros negros, pretos e pardos, constituem 49,5% da população e encontram-se em

² IPEA. *Desigualdades raciais, racismo e políticas públicas: 120 anos após a abolição*. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>.

situação de grande desigualdade em relação aos brancos, em todos os indicadores sociais. Mesmo nos períodos de aquecimento econômico observamos baixa mobilidade social dos negros.

No mercado de trabalho encontramos também grandes assimetrias, a taxa de desocupação aberta é maior entre os negros. Isso faz com que o rendimento da população negra seja significativamente inferior à população branca. O que explica encontrarmos poucos negros em posição de destaque na estrutura laboral brasileira.

Mais uma vez recorremos ao grande relatório da Senadora Serys Slhessarenko, que não chegou a ser apreciado, para enriquecer nossa argumentação:

É bom lembrar que o PLC 180/08 está em consonância com os princípios constitucionais e com a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da Assembléia Geral das Nações Unidas (ONU), de 21 de dezembro de 1965, que foi ratificada pelo Brasil em 27 de março de 1968 (Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969). Essa convenção foi o primeiro sistema normativo a recomendar as ações afirmativas como mecanismo de enfrentamento das desigualdades entre negros e brancos.

Somente a partir do ano de 2001, sobretudo, por conta do ativismo do Movimento Negro na Conferência de Durban, na África do Sul, o Brasil começou a adotar políticas públicas de ação afirmativa para promoção da cidadania dos afro-brasileiros. A partir desse momento, assistimos a uma verdadeira profusão legislativa em prol das políticas e inclusão.

O projeto homenageia a igualdade social e a diversidade étnica, na medida em que determina que as vagas nas instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio serão preenchidas por candidatos autodeclarados negros, pardos e indígenas, na proporção existente na população da unidade da federação onde está instalada a instituição segundo o último censo do IBGE.

Posto isso, devemos discutir as críticas que são desferidas em relação aos projetos, em especial, quanto a suposição de constituir ação feita na ponta e não na base do problema, de modo a não intentar a melhoria do ensino básico, mas apenas garantir o acesso de jovens à universidade pública e gratuita. Eis uma falácia, pois as proposições complementam diversas ações que visam à melhoria da educação como um todo. Vários são os programas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que objetivam progressos nos diferentes níveis e modalidades de ensino. Além disso, a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) permitiu substancial aumento de recursos para os primeiros níveis escolares.

No entanto, esses investimentos somente surtirão efeito em médio prazo, no que tange à igualdade de condições dos alunos das escolas públicas e privadas ao concorrerem pelas vagas em universidades públicas. Talvez somente os alunos que estão hoje no início de seus estudos tenham uma base mais sólida de aprendizado, fruto dessas modificações do sistema educacional.

Aprovar a matéria é garantir pluralidade racial em nossa sociedade, garantir que a cor da pele não será barreira para ocupação de espaços no mercado de trabalho.

Em que pesem os méritos das matérias apensadas, cumpre aqui registrar que as regras regimentais que balizam a tramitação conjunta de proposições não admitem a possibilidade de pareceres separados, com conclusões múltiplas, para os projetos de lei que tramitam conjuntamente.

Com efeito, o art. 260, § 3º, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), estipula que as proposições apensadas terão um único relatório.

Ademais, o art. 260, II, estipula também que na tramitação em conjunto terá precedência projeto da Câmara sobre o do Senado e o mais antigo sobre o mais recente, quando originários da mesma Casa.

Por essa razão, optamos por opinar pela aprovação do PLC nº 180, de 2008, que é oriundo da Câmara dos Deputados e regulamenta a matéria com mais extensão do que os demais e contemplar o objetivo de promover o acesso à educação técnica e superior de brasileiros hoje em situação de exclusão.

Apenas estamos apresentando uma emenda de mera redação ao art. 2º, *caput*, do PLC nº 180, de 2008, para retificar o nome do Ministério da Educação, cuja denominação não é mais Ministério da Educação e do Desporto, mas apenas Ministério da Educação.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela rejeição dos Projetos de Lei do Senado nº 344, de 2008, e nº 479, de 2008, e pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se a expressão “e do Desporto” ao final do art. 2º, *caput*, do Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008.

IV – DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na 25ª Reunião Ordinária, realizada em 06 de junho de 2012, aprova o Parecer contrário aos Projetos de Lei do Senado nº 344, de 2008, e nº 479, de 2008, e favorável ao Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008, conforme Relatório da Senadora Ana Rita, e as Emendas nº 1-CCJ e nº 2 - CCJ, a seguir:

Emenda nº 1 – CCJ

Suprima-se a expressão “e do Desporto” ao final do art. 2º, *caput*, do Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008.

Emenda nº 2 – CCJ

Suprima-se a expressão “e estaduais” da ementa do PLC nº 180, de 2008.

Sala das Comissões, 06 de junho de 2012

Senador EUNÍCIO OLIVEIRA
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Senadora **ANA RITA**
Relatora